Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca
Carpeta Nº 2180 de 2017

Versión Taquigráfica N° 1145 de 2017

RIEGO CON DESTINO AGRARIO

Se modifican disposiciones de la Ley N° 16.858, de 3 de setiembre de 1997

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 15 de agosto de 2017

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alejo Umpiérrez.
MIEMBROS:	Señores Representantes Armando Castaingdebat, Edmundo Roselli y Juan Federico Ruiz.
DELEGADOS DE SECTOR:	Señores Representantes José Querejeta y Nibia Reisch.
INVITADOS:	Por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, Ministro ingeniero agrónomo Tabaré Aguerre, Directora de Recursos Naturales, ingeniera agrónoma Mariana Hill y doctora Karina Gasparini. Por el Instituto de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho (UDELAR), doctor Enrique Guerra Daneri.
SECRETARIA:	Señora Virginia Chiappara.
PROSECRETARIA:	Señora Lilián Fernández Cítera.

SEÑOR PRESIDENTE (Alejo Umpiérrez).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Una vez más, es un placer recibir al señor ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero Tabaré Aguerre, quien vino acompañado por la directora de Recursos Naturales Renovables, ingeniera agrónoma Mariana Hill y la escribana Karina Gasparini; y al doctor Enrique Guerra Daneri, director del Instituto de Derecho Agrario de la Udelar, mi estimado profesor, con quien en algún momento hicimos una pequeña pasantía en el interior del país y llegamos a escribir algún artículo.

El motivo de la convocatoria es el proyecto de ley de riego con destino agrario, que fue aprobado en el Senado.

Esta Comisión, al igual que el señor ministro y el resto del país, sabe de la importancia del riego, y pretende ser lo más rápida y efectiva en el tratamiento del proyecto. Hemos distribuido toda la documentación referida

a la discusión parlamentaria del Senado, incluidas las versiones taquigráficas de las comparecencias del ministro y del doctor Guerra Daneri -primero en forma individual y luego en forma conjunta-, y de las delegaciones.

Con esto quiero decir que si todos hemos cumplido adecuadamente con los deberes, estaríamos en materia y, por lo tanto, más aptos para entender o, eventualmente, profundizar en el tema.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Muchas gracias por recibirnos.

Consideramos que este proyecto será un instrumento fundamental en varios sentidos. Muchas veces hemos definido la única estrategia posible que Uruguay tiene para seguir construyendo el desarrollo sobre la base de una competitividad que, entre otras cosas, tiene que ver con la productividad. Somos un país que exporta más del 90 % de los cereales y entre el 75 % y 80 % de los productos de origen animal, y en los rubros en los que no nos hemos caracterizado por contar con una trayectoria exportadora, la mejora productiva que construye la competitividad siempre tiene que ver con el defecto o exceso de agua. El exceso no lo podemos resolver, como a veces puede ocurrir en la fruticultura, viticultura u horticultura, pero sí se puede corregir el déficit. De hecho, dentro de los instrumentos que el Ministerio tiene para apoyar a la producción familiar, en los últimos siete años hemos priorizado todo lo que tiene que ver con el riesgo, desde los planes de riego en la actividad frutícola y hortícola a través de los recursos del Fondo de la Granja -aproximadamente US$ 12.000.000 anuales, de los cuales una parte importante va a otros mecanismos, pero desde hace cuatro años hemos impulsado la incorporación de riego-, pasando por todo lo que se ha hecho a través de los apoyos desde la dirección de Desarrollo Rural, y continuando con acciones que se desarrollaron en gobiernos anteriores. Recordemos que existió el Prenader, después el Programa de Producción Responsable (PPR) y hoy estamos con el Proyecto de Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático.

Esas acciones y esos recursos, que son direccionamientos de fondos públicos -muchas veces a través de proyectos de endeudamiento externo-, nos permiten atender la fase o nivel uno de proyectos que hemos diagnosticado en la estrategia de fomento del desarrollo del riego en un horizonte 2015- 2030 -voy a dejar un ejemplar a cada señor diputado-, que divide los emprendimientos de riego posible en cuatro niveles. Uno de ellos es el riego individual, como los que visitamos hace quince días en Colonia con alguno de los señores diputados. El nivel dos son emprendimientos del tipo de los que comúnmente hemos desarrollado en el arroz y que ahora se desarrollan en forma incipiente en otros rubros. Y los niveles tres y cuatro requieren montos de inversión más importantes.

Yo soy uno de quienes dice que Uruguay no tiene problema de acceso a los recursos si tiene buenos proyectos. Este proyecto habilitará la llegada de recursos e inversiones en infraestructura de riego que se caracterizan por tener tres grandes diferencias con relación a lo que se ha hecho en la historia del Uruguay.

En primer lugar, deben ser obras de riego que se diseñen y ejecuten con un concepto de cuenca hidrológica o hidrográfica, y no con un enfoque de cuenca predial. Salvo alguna que otra obra multipredial que existe en el país, el resto del desarrollo del riego en Uruguay ha tenido la base de un enfoque predial. Como las fuentes de agua provenientes de lagunas, ríos y arroyos -de las que se puede disponer sin afectar los caudales ambientales y ecológicos, y el normal flujo de los ríos y arroyos- están concedidas -donde no se utiliza es porque en esa región no hay suelos que tengan aptitud agrícola para ser regados-, y en el resto del país esa fuente de agua está limitada, la principal forma de crecer será con la construcción de nuevos embalses. Esto es lo que ha ocurrido en los últimos seis o siete años. Con la mejora de la agricultura, como ustedes vieron en la presentación que hicimos en Colonia, tenemos alrededor de 50.000 hectáreas de cultivo de verano, que normalmente son de secano, que hoy están bajo sistema de riego. La mayor parte de la fuente de agua de esos sistemas de riego son represas que, en general, son clasificadas como pequeñas, en una lógica de cuenca predial.

El primer objetivo de este proyecto de ley es facilitar que se hagan obras de otra envergadura con un enfoque de cuenca hidrológica y con mayor eficiencia desde el punto de visto económico y ambiental. Esto es así porque tendremos obras más profundas, es decir, más metros cúbicos de agua por metro cuadrado de superficie alagada; al tener mayor eficiencia en términos de metro cúbico de agua embalsada por metro cúbico de movimiento de tierra en la pared, tendremos menor monto de inversión por hectárea regada y, por lo tanto, un costo del agua más barato.

El segundo objetivo es permitir el acceso a todos quienes quieran regar y que dentro de su establecimiento no dispongan de una topografía que permita realizar su propia obra, que es el modelo que ha imperado hasta ahora

Cuando se recorre la cuenca lechera o la cuenca agrícola sobre suelos 9 o 10 en la zona del litoral, yo siempre digo que los mejores suelos están en las zonas altas, no en las bajas. En el litoral, en las zonas bajas generalmente no se desarrolla la agricultura.

La hipótesis es la siguiente. Si disponer de riego permite duplicar la producción -lo vamos a ver en la presentación-, no disponer de él seguramente sea un motivo de exclusión. Por competitividad, un productor que riega tendrá mejores condiciones de crecimiento que aquel que no lo hace. El segundo objetivo de este proyecto apunta a que el manejo multipredial no expulse a quienes no tengan escala o condiciones topográficas para hacer sus propias obras y puedan acceder al riego.

El tercer objetivo es facilitar los mecanismos para tener un uso más direccionado y focalizado de todos los instrumentos que nos provee la ley de promoción de inversiones, a través de la Comap. Con este instrumento proponemos la posibilidad de que quienes inviertan en riego puedan tener un uso diferencial de los beneficios de la ley de promoción de inversiones en actividades que tengan que ver con riego o en cualquier otra. Lo que queremos -es la lógica del proyecto que presentamos- es atraer inversión de sectores que no necesariamente estén dedicados a la actividad agropecuaria para invertir en riego, de la misma manera que hay gente que brinda servicios de transporte, otra que ofrece servicio de secado, de almacenamiento o de industrialización sin tener una hectárea de maíz, sorgo, trigo o soja plantada: simplemente venden un servicio.

Nosotros queremos generar un estatus que determine que no necesariamente para ser regante el productor deba transformarse en un administrador de riego, sino que pueda adquirir el servicio de riego de la misma manera adquiere servicios de flete, secado o innovación en genética.

A grandes rasgos, estos son los tres grandes objetivos, que van en línea con los cinco ejes estratégicos de lo que llamamos plataforma Uruguay Agrointeligente. Esto tiene que ver con la competitividad por el lado de la producción y con la sostenibilidad, pues la intensificación debe ser sostenible en sus tres dimensiones. Desde el punto de vista económico es más sostenible porque será más productivo y podrá sortear mejor los vaivenes climáticos, por ejemplo, aislará la sequía. El riego no nos pondrá a salvo de tener un año con excedente hídrico, como el año pasado, pero si tenemos en cuenta las series históricas de este país observamos que diecinueve de cada veinte años lo que limita la producción de los cultivos de verano es la falta de agua.

Mentalmente estuve preparando una presentación para el seminario internacional de economía circular que se realizará en el mes de setiembre en nuestro país. Ahora está de moda la expresión economía circular, que generalmente se piensa desde el punto de vista que establece que los procesos productivos no deben tener desechos, pues todos los subproductos pueden tener algún tipo de utilización.

La otra dimensión de la economía circular tiene que ver con la generación de productos a partir de la nada o, por lo menos, de nada que sea tangible. Si miramos a Uruguay como un país en el que el 75 % de sus exportaciones son bienes agropecuarios o agroindustriales, en el que el 56 % de la industria nacional es agroindustria, en el que las actividades agropecuarias o agroindustriales explican el 17 % del empleo y 241.000 puestos de trabajo, debemos advertir que todo se basa en algo tan sencillo como la fotosíntesis. Todo eso comienza en un proceso en el que el anhídrido carbónico -que es un gas disponible en el aire en forma gratuita- es transformado en un producto vegetal, que luego se transforma en un producto animal a partir de una energía que también es gratis. Lo que completa el proceso de fotosíntesis es el anhídrido carbónico y el agua. Hasta ahora -tal como le mencionaba a algún señor diputado en Colonia la semana pasada- al agua la consideramos un factor de producción y no un insumo. En nuestra lógica productiva, compramos la genética, el combustible y la tecnología agrícola como insumos, pero el agua es lo que está disponible almacenado en el suelo luego de la última lluvia.

Entonces, diecinueve de cada veinte años tenemos una lluvia excedentaria, como la de la semana pasada, pero el agua que dispone el cultivo es la que el suelo logró almacenar. Los suelos de Uruguay, inclusive los mejores suelos agrícolas de nuestro país, tienen una capacidad de almacenamiento que en el período crítico de cualquier cultivo de verano alcanza para doce o catorce días.

Por lo tanto, si a los doce o catorce días no volvió a llover, tenemos una limitación.

¿Por qué este año el Uruguay tuvo un récord de producción de cultivo de verano? Porque llovió más o menos como si hubiésemos regado. Si uno recorre la serie histórica desde que se llevan registros meteorológicos en Uruguay, encuentra tres años como este desde 1916. Sin embargo, a veces lo que nos limita el rendimiento no son grandes sequías, sino rachas sin lluvia de veinte o veinticinco días en los momentos críticos; eso es lo que hace la diferencia. Por lo tanto, pasar de una lógica en la cual el agua es un factor que está, a que sea un insumo -como el fertilizante fosfatado o nitrogenado, o la calidad genética de las semillas- es un cambio cultural, pero sobre todo, de la lógica económica que tiene la agricultura, que indirectamente incide en la lógica con la cual el Uruguay enfoca un proceso productivo que explica todo lo que les dije al principio: 76 % de las exportaciones y, 56 % de la industria. Por lo tanto, estamos atacando uno de los fundamentos en un país donde llueve, y eso es lo que lo hace complejo.

Una vez, alguien me preguntó: "Si esto es tan así, ¿por qué nunca se hizo?". Lo que pasa es que en el Uruguay llueve; no tenemos una pluviometría de 300, 400 o 500 milímetros. En todos los lugares donde no llueve, los sistemas de riego se hacen porque si no, no existe la vida, la agricultura. En el Uruguay llueve. Por lo tanto, la estrategia define lo que se conoce como riego suplementario: tengo que estar preparado para regar si es necesario.

Eso nos lleva al quinto elemento: si yo elimino la incertidumbre del agua como factor porque la manejo como un insumo, seguramente voy a plantar con mejor genética, voy a fertilizar más, voy a aumentar la densidad de siembra y voy a tener cultivos más productivos. Todo esto se da solamente por el hecho de saber que no tengo la incertidumbre de riego. Y eso es lo que se vio este año. El promedio de producción de este año es de 3.100 kilos en soja y de 8.000 kilos en maíz, pero cuando uno empieza a mirar cuánto obtuvieron los productores que están preparados para regar con respecto al resto, ve que produjeron 4.500 kilos en soja y 12.000 kilos en maíz, pero no regaron porque llovió. Entonces, si llovió igual para ellos que para los demás, ¿por qué hay un plus de producción? Porque esos individuos aplicaron una tecnología para producir el potencial de 12.000 kilos, porque si no hubiera llovido, habrían regado. Eso nos pone en el segundo piso desde el punto de vista conceptual de cómo se enfoca una agricultura moderna.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad -esto no se conoce acá, sí fuera de fronteras; seguramente sea un error de comunicación de nuestra parte-, el Uruguay es el único país del mundo que tiene modelado el uso agrícola de los suelos en función de la conservación del suelo. Uruguay es el único país del mundo que se tomó el trabajo, durante veinte años, de modelar y calibrar los coeficientes de erodabilidad, es decir, la tendencia a erosionarse de cada una de las series de suelo que están perfectamente cartografiadas en el Uruguay. El Uruguay es un país que tiene un mapa de isoerodentas, es decir, un mapa de intensidad de las lluvias que provocan la erosión -no llueve lo mismo en Colonia que en Vichadero, por ejemplo-, y sobre eso tiene cartografiado topográficamente las pendientes y los largos de pendientes. Todos esos componentes contribuyen a lo que se llama la ecuación universal de pérdida de suelos, que Uruguay calibró.

Ese modelo, que fue desarrollado en la década del sesenta en la Universidad de Indiana, Estados Unidos, y que nunca salió del nivel experimental, Uruguay lo transformó en la herramienta de la principal política pública que hemos llevado adelante desde el punto de vista productivo, pero también indirectamente desde el punto de vista ambiental.

Ustedes se preguntarán por qué agarré para este lado. Resulta que uno de los elementos clave en esa ecuación es la cobertura que el cultivo tiene, durante el cultivo y, una vez que se cosechó, lo que queda como rastrojo. Muy cercano a la zona de Lascano hay un establecimiento grande -Galfarm- que está aplicando riego. Después de haber levantado 14 toneladas de maíz por hectárea, observamos con la ingeniera Hill un mantillo de materia orgánica, vegetal, y como agrónomos nos preguntábamos cómo iba a hacer la sembradora del próximo cultivo para sembrar en ese mantillo. Tener ese mantillo es la mejor protección que puede tener el suelo. Por lo tanto, proteger el suelo es producir más.

Uruguay reguló el uso de los suelos mediante los planes de uso y manejo de suelos como condición indispensable para desarrollar el riego. Yo vengo hablando de riego desde hace veinticinco años. No se me ocurrió presentar un proyecto de ley de riego hasta que reglamentamos el uso de los suelos; sería irresponsable e inmanejable promover el uso del riego sin haber tenido ordenado previamente el uso del suelo en función de su capacidad. Por eso hablo de intensificación sostenible.

Y hablo de adaptación al cambio climático, porque, precisamente, cada diecinueve o veinte años la falta de lluvia condiciona la productividad de los cultivos de verano en el Uruguay y porque en los últimos quince o veinte años ha pasado de ser un país con una agricultura de invierno a uno que tiene una agricultura de verano. Los productores que plantaron trigo este año, pierden plata; el precio internacional del trigo hace que se necesiten 5.000 kilos para empatar y hay 200.000 o 250.000 hectáreas de trigo plantadas, entre otras cosas, porque están incluidos en los planes de suelo. Muchos han optado por no plantar trigo y poner un cultivo forrajero de invierno, que cumple el mismo propósito de protección del suelo. Por lo tanto, la adaptación al cambio climático es un elemento y el desarrollo rural tiene que ver con generar instrumentos que permitan que la escala de los pequeños productores no sea una condición que los deje fuera de la posibilidad de tener riego. Insisto en el concepto porque si todo lo que dije hasta ahora es correcto, dentro de diez, quince o veinte años, el que tenga riego va a estar en mejores condiciones de competir, y asistiremos a un proceso en el que concentraremos la propiedad y el uso del suelo, entre otras cosas, por la diferencia de tener o no tener riego.

(A continuación se proyectan gráficas de una presentación)

——En el Uruguay llueve 1.300 milímetros, que es el equivalente a 1.300 litros de agua en 1 metro cuadrado. Para mí es muy importante tomar plena conciencia de eso. Entre el 40 % y el 45 % de esa agua escurre por ríos, arroyos y cañadas. A veces, algún extranjero nos pregunta: "Si llueve 1.300 milímetros, ¿por qué quiere regar?" -es cierto que 1.300 milímetros es el sueño del pibe para cualquier país que haga agricultura- ; "Porque la lluvia está muy mal distribuida. De repente tenemos 200 milímetros en un fin de semana y después, dos meses sin nada de lluvia". Como llueve de esa manera, lo que tenemos son desbordes de cañadas, arroyos y ríos de agua que no tiene utilidad, genera el perjuicio del desborde y es agua que termina en el océano Atlántico.

Cada vez que afirmo esto, con una visión que tiene el sesgo de lo que pasa en otros países se dice: "Pero estamos afectando el escurrimiento, los caudales y la biología de las comunidades vegetales y animales ribereñas". El 40 % de toda esa agua escurre, y hoy el Uruguay ocupa menos del 4 % del escurrimiento, incluyendo todas las represas que tiene para regar arroz y el resto de los cultivos, las represas destinadas a la provisión de agua potable y las represas destinadas a la generación eléctrica en el Río Negro, dejando fuera a Salto Grande, que es una cuenca compartida, buena parte de la cual está fuera del territorio nacional. O sea que estamos en menos del 10 % de lo que normalmente escurre.

Hicimos el ejercicio de analizar cuál es el impacto que la política de represamiento tiene en la cuenca más interceptada por represas que hay en el país que, casualmente, es en mi zona. En la cuenca del arroyo Yucutujá hay alrededor de cuarenta represas, y prácticamente el 15 % o 16 % del agua que escurre está interceptada: en un lugar donde tenemos la mayor densidad de represas no alcanzamos a captar el 20 % de lo que escurre. Hay que tener presente que la lógica del represamiento es embalsar el agua con la menor inversión posible y con la mayor eficiencia para utilizarla en el período que voy a regar. Normalmente, lo que ocurre -pasó este año- es que se termina de regar en marzo o abril, y en junio, como llovió bien, las represas están llenas. Por lo tanto, hoy es como si no hubiera represas: lo que llueve hoy está escurriendo por los vertederos de la represa.

A mi juicio, en el Uruguay se ha discutido esto muchas veces con el mismo sesgo que alguna vez se discutió el impacto de la forestación. Tiene cierto impacto en la cuenca, pero no es lo suficientemente importante como para afectar el escurrimiento.

Estamos hablando solo de cultivos, pero en pasturas tenemos casos de pequeños productores que han logrado una sostenibilidad y estabilidad productiva, aun a pesar de su escasa escala, por haber dominado el riego. Estoy hablando de pequeños productores lecheros, que han enfrentado estos años difíciles para la lechería y lo han hecho mejor que otros porque dominan el agua, a pesar de que han sido años que no han sido secos.

No estamos hablando de algo que no esté ocurriendo en el Uruguay. La gráfica que estamos viendo nos indica la cantidad de pivotes, es decir, equipamientos de riego, casi todos de diseño circular, que hay en el país. Pasamos de tener poco más de veinte a casi cuatrocientos en los últimos años. Por lo tanto, estamos innovando en los instrumentos jurídicos que permitirían construir fuentes de agua con las características que yo mencioné, pero mientras la hectárea de tierra agrícola en el Uruguay cueste US$ 4.000, US$ 6.000 o US$ 7.000 y la diferencia entre regar o no sea del doble de la producción, económicamente, la inversión de riego se paga sola y por eso la gente la está haciendo.

¿Qué tenemos que mejorar? Seguramente, el costo del agua: esa política de represar se debería hacer con una lógica de cuenca hidrográfica y no predial. El desafío es que si el Uruguay va a ser un país con una política de riego, en la medida en que esa unidad de agua cambia la lógica de la economía nacional, probablemente los pliegos tarifarios y los costos de la energía eléctrica para regar deberán tener una interpretación diferente; espero que esto no se introduzca en este proyecto de ley para no frenarlo, pero habrá que discutirlo en otra instancia legal.

Alguien podrá pensar que para Aguerre lo único importante es el riego, pero no es lo mismo un valor de kilovatio que, aplicado al agua me permite, con el resto de los factores constantes, duplicar la producción, que un kilovatio en un molino que separa la cáscara del arroz y lo que queda es cáscara, afrechillo y arroz. Si bien este es un valor agregado y un proceso industrial necesario para comercializar, el impacto, en términos de unidades de producto, no es el mismo que tiene el riego. Esa es la razón por la que se incluyó un artículo sobre beneficios fiscales.

Uruguay está lleno de lugares donde represar. En la imagen proyectada se ven las imágenes satelitales de los planes de uso y manejo de suelos que se llevan adelante por parte de la Dirección de Suelos; allí se ve que la agricultura está básicamente en el litoral oeste, y las represas están todas en el litoral con Brasil. La agricultura de secano del Uruguay está en una parte donde hay muy pocas obras de riego, que vinieron asociadas al arroz. A su vez, el arroz vino asociado a la topografía y a un mercado dominante por muchos años, como fue el brasileño, y a la inmigración de brasileños que fue muy importante para el incremento de la superficie de arroz en el país.

Con el agua que hay embalsada en el Uruguay se riega el 50 % de las 180.000 hectáreas, que es lo que hay de capacidad de riego. Si mágicamente pudiéramos trasladar ese volumen de agua de la zona del litoral con Brasil y lo pusiéramos en las zonas agrícolas, nos permitiría regar 600.000 hectáreas. Y si este país tuviera esa cantidad de hectáreas de agricultura regada, seguramente produciría lo mismo que normalmente produce de cultivos de verano en la mitad del área, o el doble de lo que normalmente produce. O sea, todos los años serían como la zafra 2016- 2017 en materia de cultivos de verano. Obviamente, las represas no se pueden cambiar de lugar, pero hago este planteo de forma figurada porque cuando uno recorre el este no ve un paisaje deteriorado, contaminado, que los cursos de agua estén secos o que los montes se murieron; lo que uno ve es un poco más de embalses en los distintos establecimientos.

¿Deberíamos repetir este modelo en el litoral? Aquí está la importancia de esta ley. No; no deberíamos repetir el modelo y tampoco prohibirlo, sino estimular a que se tengan en cuenta otras cuencas.

Hemos estudiado tres grandes cuencas con la ayuda de una consultoría del Banco Mundial: la del río Arapey -totalmente virgen de agricultura, salvo algún cultivo de arroz-, la del río Yí y la del río San Salvador. Esta última se ubica en Soriano y en algún borde de Colonia; son aproximadamente 300.000 hectáreas, de las cuales 140.000 son agrícolas. Todo el caudal que se puede extraer del río San Salvador ya se extrajo y da para regar 3.000 hectáreas, y hay pequeñas represas construidas para regar 3.000 o 4.000 hectáreas más. El río San Salvador tiene los mejores suelos, un muy buen nivel profesional de agricultores, tecnología en materia de mecanización agrícola de última generación, y está en el área de influencia de Nueva Palmira, por lo que los costos logísticos, que a veces determinan la viabilidad o no de un cultivo, son más bajos. Por ejemplo, la soja a US$ 350 es muy difícil producirla en Vichadero y traerla al puerto de Nueva Palmira.

En la Ruta N° 55, que termina cerca de Cardona, de norte a sur, hay un arroyo, y se ve a simple vista de dónde sale la represa. Allí hay un embalse que tiene capacidad para regar 25.000 o 30.000 hectáreas de arroz, con una inversión que implica represar en una zona donde los suelos no son agrícolas, porque están en la parte de las nacientes del río San Salvador, donde los suelos están predominantemente sobre basamento cristalino, con índice Coneat 5.02 b, un valor agrológico más ganadero que agrícola; o sea, el área que quedaría inundada corresponde a suelos que no tienen opción agrícola, sino ganadera. Largando el agua por canales de riego y -apuntando más lejos- por el propio cauce del río San Salvador, se le daría un caudal artificial que hoy no tiene. Reitero, el caudal que se permite extraer del río San Salvador ya está permisado y alcanza apenas para regar 2.500 o 3.000 hectáreas en verano. Sabemos que cuando los cultivos precisan el riego es porque hace unos cuantos días que no llueve, y los caudales de arroyos y ríos disminuyeron mucho. En el proyecto hay un artículo que permite el tránsito del agua represada por los cauces, lo que hasta ahora no está prohibido, pero ha sido algo muy complejo resolver.

En este proceso de elaboración del proyecto de ley quiero agradecer los aportes del doctor Enrique Guerra Daneri y del Instituto de Derecho Agrario, que nos permitieron una invalorable mejora desde el punto de vista jurídico. Por eso hay diferencias entre la versión del proyecto que aprobó la Cámara de Senadores y nuestro primer proyecto, en el que consta lo que les acabo de manifestar, pero desde el punto de vista jurídico no había quedado suficientemente redondeado.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- A título general, quiero explicar algo que puede contribuir a completar lo que dijo el señor ministro, desde el punto de vista jurídico.

Es muy importante que los señores diputados comprendan cómo se inserta este proyecto dentro del ordenamiento jurídico. Uruguay es un país que no ha sido omiso en materia de aguas; tuvo su primera legislación de aguas en el Código Rural de 1875. Quienes lo hicieron fueron bastante visionarios; copiaron el código Alsina de la provincia de Buenos Aires -era el primero de América, autóctono; estaban esperando que vinieran los códigos franceses, y llegaron el Código Civil y el Código de Comercio, pero no el Código Rural-, y aquí, en 1875, se le agregó la legislación española de aguas de 1866, que era muy buena, pero de origen árabe, debido a la gran influencia que tenía ese pueblo en el sur de España. Como nuestro Código Civil es de origen francés, lo ajustaron y tuvimos una legislación de aguas excelente, pero, nunca se aplicó ni un solo artículo porque el Uruguay era tradicionalmente ganadero y, como llovía, no era necesario.

Como podrán imaginar, esa ley de aguas venía de una región de gran sequía, donde el agua era un elemento vital para producir. Pero el Uruguay, con la lluvia que tenía y siendo ganadero, nunca tuvo esa inquietud. Tanto es así que cuando se derogó el Código Rural de 1875 y, en su lugar, entró en vigencia el Código Rural actual de 1942, se juzgó que el capítulo de aguas no había que derogarlo. Se mantuvo vigente desde 1875 hasta que se sancionó el Código de Aguas, que entró en vigencia en 1979. El legislador en aquella época dijo que de aguas no sabía nada y no podía tocar una legislación que nunca fue aplicada, y que el Uruguay no tenía cultura del agua. Entonces, pensó que para qué iban a toquetear algo que no sabían qué era, ni cómo funcionaba. Textualmente, dijeron: "El día que necesite del agua, va a tener que decir cómo modificarlo". Así quedó vigente hasta que entró en vigencia el Código de Aguas.

Este Código de Aguas, que es la segunda etapa del proceso, fue muy bueno, confiable, no contiene contradicciones, es muy claro y sencillo, aunque la materia de aguas es muy compleja desde el punto de vista jurídico; es de las más complejas que hay en materia de bienes. Como dije, ese Código fue muy bueno y se sancionó a impulso de los primeros usuarios agrícolas del agua en el Uruguay, que fueron los cultivadores de arroz. Pero a pesar de que el Código de Aguas era muy bueno, no regulaba los destinos del agua. El Código regulaba la propiedad y el aprovechamiento, pero no el destino efectivo del agua.

Se necesitaron casi veinte años desde que se sancionó la primera ley de riego -en la que tuve la suerte de participar como uno de sus redactores- para que el Uruguay empezara una tercera etapa en materia de aguas, que yo la llamo "etapa de la producción". Toda la legislación agraria va por etapas y es el resultado de un proceso evolutivo: desde la época de la propiedad, a la del trabajo, a la de la producción, hasta la época actual, que es la del desarrollo sostenible; es decir, ya no es que se tenga que producir más, sino mejor para las generaciones futuras.

Nosotros incursionamos en la ley de riego sin mucha experiencia. Recuerdo que en aquella comisión las principales voces eran de los regantes. Sin ellos, por más funcionarios del Ministerio que hubiera, no hubiese sido posible sacar adelante esa ley. Esa ley corresponde a la época de la producción, y en ese momento algo había de cuidado ambiental. Pasaron veinte años y, en el medio, hubo una reforma constitucional y una política nacional de aguas, pero esas normas insertan desde el punto de vista general el recurso agua. Aquí estamos hablando de la especificidad del agua en la agricultura.

Hay que tener presente que la agricultura en el mundo entero -el señor ministro debe saberlo mejor que yo- se lleva entre el 70 % y el 75 % de las aguas. En el Uruguay, eso trepa hasta el 92 % o 93 %. La agricultura uruguaya es gran consumidora de agua. Estamos dentro de los topes más altos del mundo, y mucho se debe a que el cultivo del arroz es muy exigente en cantidad de agua. El uso del agua se comenzó a incentivar en la medida en que el Uruguay se empezó a transformar en un país agrícola. El país ganadero no necesitaba demasiada agua, y eso se reproduce en la legislación.

Conceptualmente, cabe poner a este proyecto de ley como un eslabón más, de mucha importancia, en el desarrollo del uso del agua. Además, ajusta los aspectos de la ley de riego anterior y profundiza -aprieta un

poco el acelerador- en una serie de aspectos técnicos ambientales imprescindibles.

Creo que es necesario fomentar el uso del agua fuera del arroz. Si el Uruguay usara la cantidad de agua embalsada que tiene para arroz en otros rubros agropecuarios, tendríamos una producción agropecuaria enorme. Entonces, tenemos que analizar esta legislación encuadrada dentro de un ordenamiento jurídico claramente evolutivo porque la agricultura necesita un marco de garantía; es una ley agraria de fomento enmarcada desde un punto de vista técnico.

El señor ministro recién decía que el Uruguay es el único país en el mundo que tiene una legislación de suelos. Cada vez que voy a un congreso fuera del país es un gran orgullo para mí decir esto, y me preguntan porque no lo pueden creer. Para empezar, yo no conozco en el mundo un país que tenga un sistema de índices Coneat como el nuestro, aunque se puede mejorar porque todo es perfectible. Todo esto indica que la legislación va acompasando la realidad del país a medida que va mejorando.

Yo estimo que este proyecto de ley puede contribuir enormemente en este proceso evolutivo. Cuando nos enteramos que el Ministerio había remitido este proyecto, nos atrevimos a hacer una serie de sugerencias con el propósito de mejorar el texto, y así fue que trabajamos con el señor ministro y en la comisión de la Cámara de Senadores. Nosotros introdujimos una serie de propuestas nuevas, que fueron bien recibidas por el Ministerio y por los señores senadores. Entonces, llegamos con este proyecto aquí.

Me pareció importante explicar todo esto porque esta no es una ley más, sino que se enmarca dentro de un proceso de evolución jurídica, que demuestra el avance de nuestra agricultura. Por esto me pareció importante que, en tren de votar un proyecto de estas características, se tuvieran presente estos aspectos.

(Diálogos)

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- A mí me tocó votar este proyecto en el Senado y había sugerido que cuando recibiéramos a las autoridades del Ministerio se invitara a la Comisión del Senado a plantear cuáles habían sido los artículos más discutidos -sobre todo jurídicos- en un proyecto que fue aprobado por consenso

En el Senado hubo un gran compromiso político y creo que va a suceder lo mismo en la Cámara de Diputados, que va a acompañar este proyecto de ley. Sé que el tema de energía va a ser un cuello de botella importante y, como decía el señor ministro, la ley sola no nos asegura el riego.

En síntesis, me gustaría saber cuáles fueron los artículos más discutidos del proyecto.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- En esa lógica hubo una discusión con respecto a la ley original que planteamos. Allí hubo algunos agregados desde el punto de vista jurídico. Seguramente el doctor Guerra pueda dar una mejor explicación que yo en lo que respecta a la concesión condicionada.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- El artículo 2° da una nueva redacción al artículo 5º. Acá se hizo una modificación a la concesión condicionada. Esta es una concesión especial que existe solamente en el Uruguay, con el motivo de fomentar la inversión en el agua. Esta es una concesión especial que está en la ley de riego y hace veinte años que la tenemos. Esta norma apunta a la persona que tiene que invertir en agua pero que no tiene las tierras disponibles para hacer acueductos o embalses. Entonces, para eso, tiene que solicitar judicialmente una servidumbre de embalse o una servidumbre de acueducto. Pero, como no puede disponer del agua, nadie va a darle una servidumbre. El primer requisito para demandar una servidumbre es que se haya otorgado el agua; si no se tiene agua, no se puede demandar. Entonces ¿cuál es el problema? Acá es como lo del huevo o la gallina porque para tener acceso al agua debo tener tierras; si no tengo tierras, nadie me va a dar agua porque, de lo contrario, el agua se transforma en un instrumento de especulación. Quien administre el patrimonio hídrico debe tener certeza de que el agua va a ser usada y eso se da en razón de lo que se llama la adscripción del agua a la parcela. Toda agua se da en relación a ciertas parcelas que deben ser determinadas. Por lo tanto, allí se crea un cuello de botella, y se inventó la concesión condicionada que es un instrumento por el cual se hace la ficción de que se tiene el agua. Esta ficción está basada en un estudio técnico porque cuando se presenta el proyecto para dar una concesión condicionada tiene que haber un estudio del mismo y lo primero que se mira es si hay agua para dar porque, de lo contrario, no se puede

aprobar el proyecto. Después que hay disponibilidad de agua suficiente, se estudia todo el proyecto en sí de la obra hidráulica y demás, y se otorga la concesión condicionada.

Sin embargo, en la práctica se crea la siguiente situación. En uno de los artículos del Código de Aguas se habla de la servidumbre de embalse y dice que para que el Juez pueda otorgar o imponer una servidumbre de embalse la persona debe tener aprobado el proyecto de obras, que es aprobado por la autoridad de aguas. Pero ¿qué sucede? La autoridad de aguas últimamente no aprueba el proyecto hasta que el Juez diga dónde estará emplazada la obra. Entonces, no se puede imponer ninguna servidumbre si no está aprobado el proyecto de obras. Acá hay que romper con eso, es decir, si la autoridad de aguas ya sabe que el Juez impone la servidumbre, por lo menos que la autoridad de aguas apruebe el proyecto de forma no definitiva pero sí provisional. Con este proyecto aprobado provisionalmente se cumple con el requisito del Código de Aguas porque, de lo contrario, no funciona la concesión condicionada.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto a este artículo no tengo ninguna objeción.

Para evitar eventuales cuestionamientos que quienes nos visitan tuvieron en el Senado que luego fueron solucionados vía jurídica, solicito a los compañeros que planteen alguna duda o sugerencia sobre el texto que ya vino del Senado. En ese sentido, tengo algunas preguntas jurídicas y, otras, más de contenido no filosófico sino de la idea que se intenta lograr.

En el proyecto de ley definitivo y aprobado, en el numeral 1) del artículo 1º que reforma al artículo 4º, se dice: "Que exista agua disponible en cantidad y calidad, acorde con lo que establezca el Poder Ejecutivo, el cual podrá reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos y/o fines en forma adicional al caudal ecológico que se establezca en la reglamentación de la presente ley".

En cuanto a lo del caudal ambiental, nosotros lo entendemos perfectamente; obviamente que es para mantener el sistema biológico compatible con la vida. Podemos entender que además del caudal ambiental eventualmente se puede tomar un caudal hídrico para, por ejemplo, sostener a una población. Lo que nos preocupa es aquel que viene de afuera a invertir. Lo del caudal ambiental, está correcto pero ¿cómo se puede hacer reglamentariamente para acotar los volúmenes adicionales que pueda disponer el Poder Ejecutivo para otros fines? Puede suceder que un inversor presente un proyecto y que luego, posteriormente, el Poder Ejecutivo limite para otros usos parte del caudal y haga naufragar el proyecto. Yo me pongo en la cabeza del inversor que viene a arriesgar y, eventualmente, esperar una disposición del Poder Ejecutivo en el futuro. Este es mi temor. Puedo entender técnicamente lo que dice el doctor Guerra pero tengo temor en cuanto al inversionista.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Voy a contestar esa inquietud por defecto: normalmente como funciona ahora, es decir, constitucionalmente las aguas en el Uruguay son del Estado y se conceden.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- No; son de dominio público, no del Estado.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Sí, tiene razón, son de dominio público y se conceden con autorizaciones que analizan muchos aspectos como, por ejemplo, los aspectos ambientales y los derechos de los terceros, derechos adquiridos que garantizan los derechos de los que no usan el agua con fines de riego sino con fines de abrevadero.

Me parece que este artículo no cambia demasiado lo que existe hoy por la reglamentación en cuanto a cómo funciona la autorización de aguas. En todo caso, las concesiones siempre son otorgadas por un determinado plazo. La certeza jurídica para el inversor está consagrada -no sé si este es el término adecuado- a partir de que se otorga la concesión por un determinado período y una vez que es otorgado, no se puede tocar.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Eso está regulado en el Código de Aguas. La concesión es una forma de otorgar un título de aprovechamiento del agua, que en su naturaleza jurídica es de tipo contractual aunque en los hechos se hace por resolución. La legislación en ese sentido es muy clara. Una vez que se asigna una cantidad de agua, entre otras cosas, no se puede modificar por voluntad unilateral, salvo en ciertas situaciones muy especiales como, por ejemplo, cuando se otorga el suministro de agua por razones de interés general y se indemniza por daños y perjuicios que correspondan. De manera que la respuesta correcta a este tema hay que buscarla en el Código de Aguas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo me estaba poniendo del otro lado del mostrador; haciendo las preguntas, como si fuera el Diablo.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- De no existir este artículo, quedaría rigiendo lo que establece el Código de Aguas.

Por ejemplo, en la planificación estratégica de un país -pensemos en el uso del agua potable- la OSE tiene proyectada una obra para complementar el abastecimiento de agua potable a la zona metropolitana en la zona de Casupá. Es una obra que no está hecha; está en proceso de elaboración de planos y permisos. Eso quedaría así. Se presenta un proyecto en esa zona y si el Poder Ejecutivo tiene previsto desarrollar alguna infraestructura en este caso con fines de agua o hidroeléctrico, de alguna manera se reserva el espacio para poder establecer ese derecho.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Este artículo corresponde a la redacción de la ley original de la ley de riego, que está vigente. La razón por la cual incorporamos este artículo fue porque la ley de riego actual consagra en el artículo 1º que el acceso al agua es un derecho de los productores rurales. Esto hace más de veinte años que está vigente. Esa fue la primera vez que se estableció que los productores rurales tenían derecho al agua porque antes de ello, ese derecho no estaba consagrado: o era dueño del agua, porque el agua podía ser de dominio público, pero muy limitado. El dominio privado del agua en nuestro país estuvo muy limitado porque estaba vaciado de luz y goce, es decir, podía ser dueño del agua pero no la podía usar. Dado el sentido utilitario del agua, si no la puedo usar ¿para qué me sirve? Entonces ¿qué pasó? La autoridad de aguas administra el patrimonio hídrico, por más que sea mía o no. Cuando nosotros establecimos en la ley que el productor rural tiene derecho al agua, enseguida surgió la siguiente interrogante. Sí, tiene derecho en ciertas circunstancias y momentos; no es un derecho que siempre pueda ejercer y diga: "Entonces, deme toda el agua disponible que me la quiero llevar". No; la administración del patrimonio hídrico dice: "Para que le demos agua, a usted que tiene derecho, primero tiene que haber agua disponible en cantidad y calidad". ¿Qué significa en cantidad? Que se pueda dar de acuerdo a los usos del agua dentro del territorio de la cuenca o de la subcuenca. Entonces, esa persona tiene derecho pero también hay que contemplar todo lo demás. Ahí es cuando empieza la política de aprovechamiento de las aguas que debe tener un marco legal que lo garantice. Ahora se le agrega dentro de este elemento que, esa persona que viene a ejercer ese derecho, el Estado pueda decir que no le otorgará el agua, aunque tenga derecho, porque yo tengo derecho a reservar un porcentaje de agua para tal o cual cosa. Ese es el sentido general de esta inclusión que es originaria del ministerio.

SEÑOR PRESIDENTE.- En cuanto al numeral 3) del artículo 1º que dice: "Que el solicitante acredite ser titular de un derecho de propiedad, usufructo o goce de los suelos donde se asienten las obras hidráulicas o sean afectadas por ellas", creo que la modificación está perfecta porque tenía una redacción bastante defectuosa.

En ese sentido, quisiera saber si cuando decimos "goce" estamos incluyendo la "tenencia" o el "arrendamiento".

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Esta redacción es originaria del Código de Aguas que introdujo una variable muy importante en la materia, sobre todo en cuanto a la servidumbre. El gran cambio que hizo el Código de Aguas no fue sacarlo del Código de Civil por un problema de fachada para ponerlo en otro Código sino que cambió sustancialmente muchas cosas.

Todos saben que una servidumbre solamente puede ser solicitada por el titular de un derecho real, es decir, solamente un dueño, un propietario, puede pedir una servidumbre y solamente contra un dueño puede dirigirse una demanda de servidumbre. El Código de Aguas transformó este aspecto para que el agua pueda ser de acceso. Si nos quedamos con esa concepción del Código Civil, resulta que los únicos que tenían acceso al agua eran los agricultores que eran dueños de tierras y el agricultor arrendatario, no tenía acceso al agua. Quiere decir que el agua estaba condicionada por el dominio de la tierra. El Código de Aguas lo que hizo fue modificar ese aspecto. Entonces, cuando se habla del goce se está hablando del derecho que dan los frutos, que es el arrendamiento. También puede tratarse de una aparcería predial donde se comparte el goce.

SEÑOR PRESIDENTE.- Solamente quería que este aspecto se aclarara y quedara incluida la categoría de arrendamiento.

Entonces, el artículo 2º que habla de la concesión condicionada está perfecto.

En cuanto al artículo 3º, cabe señalar que me pareció buena la redacción original que envió el ministerio. Siento que el universo de potenciales usuarios de los mecanismos legales, se nos cerró aunque, quizás, según la debida explicación que nos dé el doctor Guerra, tal vez pueda comprender. La idea del ministerio siempre ha sido tratar de atraer capitales por fuera del sector para que vengan a financiar aquello en lo que el sector no pudo incursionar.

Entonces, en cuanto a la redacción que nos queda del artículo 3º, comparto la filosofía del ministerio, pero temo -al menos que se me explique- que este artículo estaría cerrando esa intención que, en la redacción original propuesta por el ministerio, se hablaba de cualquier persona física o jurídica y ahora se refiere a los productores rurales interesados. Se pretendía que las asociaciones agrarias de riego fueran diferentes que las sociedades agrarias de riego, como núcleos cerrados, en el concepto de sociedad a núcleo abierto, permitiendo el ingreso desde afuera.

Entonces, el artículo 3º de este proyecto de ley -que sustituye el artículo 12-, quedó redactado de la siguiente manera: " […]. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación civil y comercial vigente, los productores rurales interesados en el uso de agua para riego, podrán […]". Me parece que con este artículo cerramos la posibilidad a los productores que provengan de fuera del circuito agropecuario que no estarían contemplados en esta situación. Reitero que comparto la filosofía inicial del proyecto de ley del ministerio y el texto que se envió, pero siento que se cerró la canilla en el Senado, que se restringió esta posibilidad y que corre peligro de no ser efectivo el mecanismo final que se logró.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- No porque se complementa con otro artículo.

SEÑORA GASPARINI (Karina).- En realidad, la modificación de cerrarlo a productores está dada por la explicación del doctor Guerra. Sin perjuicio de ello, para evitar que fuera cerrado y pasara eso, dispusimos que los beneficios fiscales que se otorgaban inicialmente a las asociaciones y sociedades agrarias de riego, también se extendieran a las sociedades y asociaciones agrarias regidas por la Ley Nº 17.777 que ahí no tienen la restricción en cuanto a la integración, es decir, pueden estar integradas por productores rurales y por personas fuera del sector.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, los beneficios de la Comap son el traslado de los beneficios tributarios a cada uno de los productores integrantes a fin de que de esa manera no se pierda o no se diluya la potencialidad del agua a utilizar por el beneficio tributario. Pero me sigue quedando el texto, es decir, en el artículo 3º estamos hablando claramente de los productores rurales interesados en el uso de las aguas de riego.

El artículo 15 establece lo siguiente: "Los beneficios fiscales obtenidos a través de la Ley Nº 16.906, de 7 de enero de 1998, por las Asociaciones y las Sociedades Agrarias de Riego previstas en la Ley Nº 16.858, de 3 de setiembre de 1997 y las Asociaciones y Sociedades Agrarias previstas por la Ley Nº 17.777, de 21 de mayo de 2004, cuyo objeto esté limitado exclusivamente a lo previsto en el artículo 13 de la Ley Nº 16.858, de 3 de setiembre de 1997, con las modificaciones introducidas por el artículo 4º de la presente ley, podrán ser trasladados a los miembros y socios de las mismas en proporción a su participación en la inversión". Entiendo que esto es respecto a los beneficios tributarios.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- De acuerdo a este proyecto de ley, una cosa es una asociación agraria que tiene por objeto el riego, común y corriente que está amparada por la Ley Nº 17.777. Otra cosa es lo que se establece en la ley actual vigente que dice que solamente podrá haber sociedades agrarias de riego, que son sociedades muy especiales, cerradas y que solamente pueden ser integradas por productores rurales porque, de lo contrario, no tendría sentido; además, tienen un objeto cerrado. Quiere decir que esas sociedades de riego, por ejemplo, no pueden dedicarse al cultivo porque fueron creadas exclusivamente con la finalidad de administrar, entre ellos, el uso del agua, construir obras de riego y, nada más. ¿Qué se hizo acá? Una de las cosas que se vio en el proyecto original de la ley de riego vigente, es que se había incluido a sociedades agrarias de riego y a asociaciones agrarias de riego. En ese momento el Parlamento hizo una serie de consideraciones y dijeron: "¿Para qué queremos asociaciones agrarias de riego? Dejemos solamente a las sociedades agrarias de riego". Algunos artículos de la ley de riego actual refieren a asociaciones: esa es una reminiscencia que quedó del proyecto original, que no se corrigió. Entonces, se lanzó esta posibilidad solamente para sociedades que son *intuitu personae*, o sea, "Me asocio con Juan, pero no con Pedro". Ese vínculo de tipo personalísimo que se crea ha sido una limitante; al menos puede conspirar con que si mañana

se vende el campo y viene alguien nuevo, yo no me asocio con él y se disuelve la sociedad. Entonces, así como existen sociedades agrarias de riego, se abrió la posibilidad de que existan asociaciones agrarias de riego que copian el formato de las sociedades y asociaciones de la Ley Nº 17.777, pero que exclusivamente pueden realizar riego.

Estas sociedades están limitadas a los productores rurales, porque no tiene sentido que alguien que no lo es integre una sociedad de riego. Otra cosa son las asociaciones agrarias comunes que se dediquen a riego, que pueden estar integradas por personas que no sean productores rurales. A esas también se les puede dar el beneficio fiscal. Entonces, si yo quiero asociarme con alguien de fuera del sector que quiera invertir, hago una asociación agraria común -no de riego-, con destino a riego, como podría ser actividad agropecuaria común y corriente. Entonces, en las inversiones realizadas en materia de riego, los beneficios de promoción se van a poder usar fuera del sector agropecuario. Esa es la idea.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Sin duda este fue un artículo muy discutido en la interna. Nosotros cambiamos la redacción original con los aportes del doctor Guerra: entendimos que cumplía con nuestro objetivo -lo habíamos escrito con el mismo espíritu que aquí se planteaba-, pero en la práctica lo limitaba: iba en el sentido contrario a lo que queríamos hacer. Concretamente, el artículo 3º, que modifica al artículo 12 de la Ley Nº 16.858, como bien decía el doctor Guerra, hablaba de sociedades agrarias de riego, con la limitación de que son sociedades cerradas. Entonces, estoy promoviendo la inversión en algo que requiere de una cantidad importante de años de amortización, pero si mañana quiero vender, con las inversiones realizadas para riego, necesito que el resto de los socios aprueben al que me quiere comprar. Por eso incorporamos la asociación agraria de riego, que no está prevista en la Ley Nº 16.858, para que sean sociedades de tipo abierto y para que eso se pudiera hacer, pero todos los integrantes tienen que ser productores rurales dedicados a la actividad de riego.

Precisamente lo que queremos es ampliar más -porque si con los instrumentos que existen hubiera sido suficiente, esto ya se habría hecho-, por todo lo que está desarrollado en la exposición de motivos y por lo que expliqué hoy. Nos interesa que esta ley facilite la captación de inversión nacional y extranjera que invierta en infraestructura de riego, de la misma manera en que se invierte en molinos para generación de energía eólica, en plantas de celulosa, en molinos arroceros o en infraestructura de comunicación y logística. En ese sentido, tener una legislación que se circunscriba a que los integrantes de estas sociedades o asociaciones sean exclusivamente productores rurales, nos limita en el cumplimiento de ese otro objetivo. Es ahí donde surge el concepto de las asociaciones o sociedades agrarias regidas por la Ley Nº 17.777 -que es posterior a la ley de riego, Nº 16.858- que establece que las sociedades o asociaciones agrarias deben estar integradas por lo menos por un productor, pero que los demás no tienen por qué serlo. Precisamente a raíz de esa definición es que tuvimos una de las discusiones más fermentales en el tratamiento del proyecto de ley. Efectivamente, en cuanto a la posibilidad de que los socios de algunas de estas asociaciones sean personas jurídicas, se discutió si en el Uruguay, por la Ley Nº 18.092, para tener derecho a la propiedad de la tierra, las personas jurídicas deben tener acciones de carácter nominativo.

En el segundo párrafo del artículo 3º, que modifica el artículo 12 de la Ley Nº 16.858, se dice: "En aquellos casos que algunos o todos los socios fueren personas jurídicas, las mismas deberán cumplir con los requisitos establecidos por la normativa respectiva, debiendo ser la totalidad de su capital accionario representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas". Y a continuación se aclara el mecanismo de excepcionalidad que rige para la tenencia de tierras en el marco de la Ley Nº 18.092. Se expresa textualmente: "Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la participación de entidades o fondos de propiedad de extranjeros, siempre y cuando esa participación sea minoritaria y no controlante y contribuya a la aplicación de tecnologías innovadoras para elevar la producción y la productividad del sector".

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a hacer una pregunta al doctor Guerra, porque esta es fundamentalmente una cuestión jurídica. Al involucrar a las sociedades agropecuarias de riego, que está previsto que pueden integrarse por productores asociados con otras personas, ¿estaríamos habilitando la posibilidad de incorporar capitales de afuera, abriéndola más allá de los productores? Lo que yo quiero evitar es que esto quede cerrado a los productores.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Más allá de que sea un tema jurídico, permítaseme decir que ese es el espíritu: que esta norma permita la afluencia de inversión de gente no vinculada al sector agropecuario para que invierta en esto. Creo que no hay antecedentes en el marco de la

legislación actual en el sentido de que se puedan aplicar beneficios de la ley de promoción de inversiones a otra actividad. Mediante los instrumentos que estamos proponiendo, puede establecerse una asociación agraria con tres productores rurales regantes y otro socio que tenga una empresa de transporte, de turismo o de logística, que decide participar allí, presentar un proyecto y retirar la alícuota de beneficio fiscal otorgada a la asociación agraria para utilizarla en su empresa original, que no es de características agropecuarias. O sea que hay un incentivo para invertir en riego. ¿Por qué la sociedad haría ese tipo de renuncia fiscal? Yo diría que justamente la importancia de facilitar el desarrollo de obras hidráulicas eficientes le genera a la sociedad todos los retornos que expliqué en la primera parte de mi exposición.

Por lo tanto, volviendo a la pregunta original del señor presidente, el espíritu no es cerrar esto. Por eso decía que debemos considerar el contenido del artículo 3º, pero también del artículo 15, que establece claramente que los beneficios fiscales pueden ir a tipos societarios que no están circunscriptos a productores rurales o regantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aparte la definición del artículo 1º de la Ley Nº 17.777 deja claro que las asociaciones y sociedades agrarias pueden constituirse con productores rurales entre sí o con otras personas físicas o jurídicas.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Sí, pero tiene que tener por lo menos un productor.

(Diálogos)

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Ustedes se pueden preguntar: ¿qué es esto de que hay asociaciones agrarias de riego en una ley y después asociaciones agrarias con objeto de riego? ¿Por qué está toda esta mezcolanza?

Hay una explicación técnica: las sociedades agrarias de riego son sociedades de regantes. Tienen una larguísima tradición en muchas partes del mundo; son antiquísimas, porque una de las primeras cosas que hizo el hombre fue asociarse para usar el agua, porque si no se asocia, termina matándose. Esa es una cuestión muy sencilla de entender. Y hay muchísimas formas de asociaciones de regantes en todo el mundo en el derecho comparado. Entonces, creamos una modalidad que es la de la sociedad agraria de riego y no se trata de una sociedad cualquiera. No tiene un fin de lucro para distribuir una ganancia, como puede ser el de una sociedad mercantil o civil. Puede generar una ganancia y distribuirla -por qué no-, pero el fin es muy preciso y técnico: distribuir el agua y crear un ámbito para gestionarla, proveniente de un vínculo asociativo. Decía que esas sociedades agrarias de riego nos son sociedades cualesquiera: al menos teóricamente, son tipos societarios que colaboran con la autoridad de aguas que puede dar los caudales a la sociedad agraria de riego y esta distribuye los títulos sobre el aprovechamiento. Entonces, las peleas que hay entre los regantes, las resuelven los propios regantes, sin que se meta la administración de aguas.

Ese es el espíritu por el cual se crean estas sociedades tan especiales, tan particulares que contribuyen y ayudan a la autoridad de aguas en la administración del patrimonio hídrico. En cambio, una sociedad cualquiera no está imbuida de esta finalidad, de este propósito: eso es lo que justifica la diferencia entre una y otra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Salvo que se me dé una explicación en contrario, creo que en el último inciso de este artículo hay una omisión de texto no intencional. Dice así: "Excepcionalmente, el Poder Ejecutivo podrá autorizar la participación de entidades o fondos de propiedad de extranjeros, siempre y cuando esa participación sea minoritaria y no controlante y contribuya a la aplicación de tecnologías innovadoras para elevar la producción y la productividad del sector". Adviértase que habla de "participación de entidades o fondos de propiedad de extranjeros" y no considera a los nacionales. Acá estoy pensando directamente en República Afap, por mencionar un ejemplo donde queda fuera un fondo de dinero integrado por nacionales.

Quizás se me diga que fue una omisión involuntaria, pero creo que sería de buena práctica incorporar a los nacionales, a los titulares de fondo de propiedad uruguayos.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Claro, si no se estaría creando una exclusividad en favor de los extranjeros y no de los nacionales.

(Diálogos)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- ¿Eso se interpreta así? Porque no es el espíritu.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin duda que descarto que ese no es el espíritu, pero es lo que dice el texto.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Este artículo es originario del Ministerio y yo entiendo el espíritu. Ahora, hay que conjugarlo con una ley de soberanía nacional sobre los recursos naturales, que no está muy difundida, según la cual están limitadas las formas societarias en las cuales intervienen gobiernos extranjeros.

Entonces, salvo mejor opinión del Ministro…

(Diálogos)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Este artículo fue elaborado en la Comisión del Senado.

SEÑOR PRESIDENTE.- No lo recuerdo: no le hice la trazabilidad.

(Diálogos)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- La discusión que se dio, que me consta por una de las reuniones a las que asistimos, tiene que ver con el agua como un factor estratégico en el desarrollo del país. ¿Lo queremos dejar a que quede en poder de…?

(Interrupciones)

——Entonces se dijo: "No, tiene que ser lo mismo que con la tierra". Esta redacción evidentemente está hecha con el espíritu de limitar una participación minoritaria y no controlante que, en definitiva, no cuantifica nada, pero coincido con el presidente en el sentido de que en la primera parte dice: "el Poder Ejecutivo podrá autorizar la participación de entidades o fondos de propiedad de extranjeros". Si esta redacción excluye a los fondos nacionales, está lejos del espíritu que se persigue, porque me parece que lo que se quiere con este artículo es limitar la participación de los extranjeros y no lo contrario.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- A mí me llama la atención porque no lo había visto…

(Diálogos)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- "En aquellos casos que algunos o todos los socios fueren personas jurídicas, las mismas deberán cumplir con los requisitos establecidos por la normativa respectiva […]".

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Ahí está incluido el régimen actual que rige por la Ley Nº 18.092 y sus modificativas. En cuanto a lo otro, se me ocurre que lo que quisieron hacer fue una salvaguarda ante la ley que declara que los recursos naturales están bajo la soberanía nacional y, por lo tanto, la participación de gobiernos extranjeros está controlada. Supongo que es eso: otra explicación no encuentro; no parece normal que se excluya a los nacionales.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Pero además toda esta discusión se dio porque la lógica era: "Tengo determinada legislación para la tierra y al agua la voy a utilizar para regar esa tierra"; entonces, se entendió coherente que la misma restricción que había para la tierra se aplicara para el agua: no debía ser mayor que la que tiene la tierra. Entiendo que si miramos solo el tercer párrafo del artículo, sin tener en cuenta esta consideración, parecería que estuviéramos limitando a que esta sociedad fuera hecha por sociedades extranjeras y no nacionales.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo que pasa es que, además, el inciso anterior se refiere al capital accionario nominativo. Por lo tanto, estamos hablando de acciones nominativas. Entonces, se nos dice que aquellos que tuvieran acciones nominativas, excepcionalmente podrán ser habilitados: los extranjeros, no los uruguayos.

(Diálogos)

——Sin duda es un error de redacción, no de espíritu.

(Diálogos)

——Yo entiendo el espíritu que es autorizar excepcionalmente a los extranjeros, pero cuando uno liga esa redacción con la anterior, queda excluyendo a los nacionales.

(Diálogos)

——Y en este caso mencioné a República Afap porque es el más normal…

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Y que están esperando para invertir: República Afap y las otras.

SEÑOR PRESIDENTE.- Uno piensa que por lo menos todos estos son capitales nacionales y no nominativos.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Ahí hay un problema mayor: hoy en día un fondo extranjero puede operar pero, de acuerdo con esto, solo podría hacerlo excepcionalmente. Entonces, la limitante que crea va mucho más allá del espíritu de la norma. No sé si me explico: este inciso está creando un problema grave, porque una ley tiene una interpretación integral; un artículo tiene una interpretación integral, de manera que no puedo interpretar el último inciso de un artículo completamente divorciado de los dos anteriores. ¿Y qué me está diciendo este inciso? Que si yo aplico el criterio de este último inciso, y lo uno al de arriba, los fondos de propiedad extranjera no pueden actuar. De manera que no solamente es discrecional con los nacionales, sino que también altera a los extranjeros.

(Diálogos)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Quiero dar la solución pragmática: esto se encuentra en el artículo 3º, que refiere a las Asociaciones Agrarias de Riego, que deben estar constituidas por productores que son regantes. Esta limitación rige para que ningún fondo extranjero pueda participar en una asociación agraria de riego.

SEÑOR GUERRA DANERI.- Entiendo lo que quiere hacer el señor ministro; quiere decir que no puede ser productor rural.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- ¡Claro!

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin quitar el inciso final del artículo 3º, se agrega la expresión "nacional o extranjero".

Mi opinión es que hay un exceso de rigor, de preocupación artificial regulatoria que niega la libre oferta y demanda, pero no por mercantilismo ni liberalismo puro, sino por conveniencia económica de ambas partes; nadie hará un mal negocio a costa del otro porque, de lo contrario, el negocio no existiría.

Con respecto al artículo 4º no tengo ninguna objeción.

El artículo 5º, que refiere a la suspensión del riego, establece: "previa vista al socio o contratante del servicio".

Aquí tenemos un aspecto a considerar. Hay contratantes que pueden ser para una zafra y hay otros que pueden estar terminando su último año de zafra y, por lo tanto, la sanción no recaerá sobre el contratante sino al dueño del campo.

Me parece que es de recibo que esto no debería ser optativo sino que se notifique, forzosamente, a ambas partes, es decir, al contratante, arrendatario, y al titular para que sepa a qué situación se expone para la zafra

que viene.

SEÑOR GUERRA DANERI.- Los derechos al agua son siempre personales. Nunca se puede aplicar a otra persona.

Supongamos que una persona cultivó como arrendatario y no cumplió; por lo tanto, se le aplicará una suspensión, pero desapareció. Quien viene en su lugar, el propietario, no se le puede aplicar ninguna sanción.

La sanción se aplica por responsabilidad por un hecho y como los derechos al agua son siempre personales, no puede existir la hipótesis que se señala. Creo que no se da.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- El espíritu con el que se concibe este proyecto parte de la base que deben realizarse inversiones con un horizonte de amortización relativamente extenso.

En definitiva, el contratante eventual es alguien que arrienda a un propietario la tierra con agua. Tomando el ejemplo que se planteó, quien está vinculado jurídicamente con la sociedad de riego es el dueño de la tierra, que al inicio del proyecto firmó y dio el consentimiento para que se estableciera un gravamen de afectación sobre la propiedad. Esto es similar a lo que sucede con la ley de suelos, que el arrendatario puede cometer una infracción, pero el último responsable es el propietario de la tierra.

En este caso el último responsable es quien firmó con la sociedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy totalmente de acuerdo con el señor ministro en que la responsabilidad final pueda ser del propietario. Por eso me parece que habiendo un arrendatario, y en caso de incumplimiento -como es el último destinatario y tal vez esté finalizando su período zafral-, se debería notificar al socio y al contratante. Es decir, copulativo en vez de disyuntivo.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Si no es usuario, no es responsable. No es el mismo ejemplo el que plantea el señor ministro.

El ejemplo del señor ministro es otra cosa distinta, refiere a la responsabilidad del propietario como custodio del recurso natural. Acá no hay un custodio del recurso natural agua. Son situaciones distintas.

Los derechos al agua son personales. Supongamos el caso de un arrendatario. Quien se hace socio de la sociedad es el arrendatario. Si no se hace socio, para poder usar el agua deberá hacer un contrato aparte. No es que el dueño de la tierra, que es miembro de la sociedad, arrienda a una persona y ocupa mi lugar como socio. Eso no existe.

Lo que va a ocurrir es que si yo arriendo mi campo y soy miembro de una Sociedad Agraria de Riego le voy a decir: "¿Sabe una cosa Sociedad? Cedí mis derechos en la sociedad al arrendatario". Y ese individuo, el arrendatario, pasará a ser socio de la Sociedad. Entonces, yo propietario, me desligo totalmente de esa situación.

Por lo tanto, si en el día de mañana ese arrendatario comete algún tipo de incumplimiento que determine el corte de agua, ahí terminará, pero yo ya me desvinculé de la Sociedad. No tengo más nada que ver con la Sociedad.

Si este individuo se va -aquí es donde se juegan libremente las ofertas y las situaciones-, me podrá devolver mi calidad de socio, o no. El arrendatario es una situación transitoria, siempre; nunca durará toda la vida.

Si voy a arrendar con derecho al agua, lo otro que puedo hacer es decir: "No le cede mi derecho en la Sociedad, sigo siendo socio no usuario, pero la Sociedad debe hacerle un contrato de suministro de agua". Si él incumple, eso quedará limitado al incumplimiento contractual.

Por lo tanto, no se da la situación en la que el individuo que no es usuario del agua pueda ser sancionado o que pueda a llegar a cortársele el suministro de agua. Esto es lo que quiero aclarar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo perfectamente su apreciación, pero quiero advertir que podría transformarse en un mecanismo muy sencillo para no cumplir con las obligaciones del socio, que el

arrendatario, ante complicaciones, no cumpliera.

SEÑOR GUERRA DANERI (Enrique).- Ese es un problema económico, no para evitar sanciones.

Esto no era originario del texto presentado por el señor ministro. Después de haber finalizado las reuniones me llegó una serie de preguntas- dudas de parte del presidente y los senadores de la comisión homónima del Senado. Una de las interrogantes planteaba si se podía dar vista previa, y yo contesté que normalmente la vista previa es resorte interno del estatuto de la Sociedad. Difícilmente por ley se establezca.

Yo creía que no era necesario un estatuto interno de una Sociedad, pero para sacarle cualquier derecho a una persona hay que darle vista, porque es el derecho de defensa. Mi impresión fue que no era materia propia de la ley, pero si se quiso establecer, "lo que abunda no daña". Dar vista es algo innato en el derecho de defensa.

Estimo que los incumplimientos se darán siempre, y como los derechos al agua son personales, estará limitado siempre a la esfera de la persona, nunca tendrán consecuencias sobre los bienes. Es muy distinto a la materia de suelos.

Los gravámenes son otra cosa. Si pongo un gravamen en mi campo, ¿lo voy a hacer en beneficio de un arrendatario, que en el día de mañana incumple y termino pagando yo? La ley no puede meterse en los particularismos de las situaciones. Es un problema de interés.

Si soy miembro de una Sociedad Agraria de Riego y hago un gravamen sobre mi campo por equis situación, y mañana me viene un patatús y decido arrendar el campo porque no puede continuar trabajándolo, está en mí saber si me sirve arrendarlo con eso o sin eso. Sé que mi campo, por estar integrado a un sistema multipredial de riego, tiene valor agregado y, por lo tanto, no lo arrendaré al mismo precio que alquilo cualquier otra cosa.

Yo corro el riesgo por lo que pase, pero hay mecanismos de control internos. Esa es la dinámica contractual. La ley no puede meterse en esos aspectos. En mis cuarenta y dos años de profesión pude apreciar que cuando la ley se mete mucho en los intereses particulares, no sirve.

Es lo que planteaba el señor presidente, que comparto plenamente.

Lamento mucho, pero debo retirarme.

SEÑOR PRESIDENTE.- Lo invitamos para la primera sesión de setiembre.

Muchas gracias por su participación.

(Se retira de sala el doctor Guerra Daneri)

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Con respecto al último planteo, las parcelas que van a ser servidas por el riego no necesariamente deben ser propiedad de los socios. Son productores o empresarios que en determinado momento deberán decidir sobre tres aspectos, en primer lugar, si les interesa regar. Si dicen que no, no se discute; si dicen que sí, lo segundo que deben saber es cuánto les costará; quien esté armando la prefactibilidad de ese proyecto de riego les dirá que es una tarifa de dos niveles: una de costo fijo o amortización y otra de costo variable. Las personas harán sus números y sus respuestas podrán ser negativa, y no habría problemas, o afirmativa, y en este caso firmarán voluntariamente un contrato a través del cual se obligarán a cumplir con una tarifa fija y, en el caso de que rieguen, con una tarifa variable, además de la fija, a través de un contrato que los vinculará durante el período definido de amortización de ese servicio.

En ese período, que necesariamente será extenso por el tipo de inversiones de que estamos hablando, puede ocurrir que la persona se enferme, venda o fallezca, y quienes hereden la propiedad decidan no regar más.

Por lo tanto, nadie invertirá en algo que requiere un extenso período de amortización si no tiene la certeza de que todos los años estará vinculado. Y es por esta razón que el doctor Guerra Daneri propuso lo del gravamen. También por esa razón puede darse la situación de que los aparceros o arrendatarios eventuales a mediano o corto plazo, sean distintos actores durante la vigencia del contrato. ¿Quién queda vinculado con la

Sociedad de Riego? Quien participa en la Sociedad de Riego, pero aquí estamos hablando de alguien que ni siquiera participa de la Sociedad de Riego; compromete su propiedad al recibir un servicio de riego. De la misma forma, puede acordar contractualmente con un rentero, que es el que le arrienda la tierra, y tener derecho a participar comprando agua de esa forma.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entiendo su razonamiento y lo comparto, pero la explicación jurídica que nos dio el doctor Guerra complica un poco la idea del gravamen y de la deuda personal del dueño del predio ante un incumplimiento, porque la sanción no puede recaer sobre el propietario del predio, y caería sobre el arrendatario. Entiendo la filosofía, el espíritu, pero acá habría una fisura, una válvula de escape para un eventual incumplimiento en la estructura interna.

Yo participo de la teoría del gravamen sui géneris y de la imposición, pero esto que nos dijo el doctor Guerra en el sentido de que los derechos del agua son personalísimos y que involucran efectivamente a la persona que los recibe, y que el incumplimiento no recae sobre el titular del predio, sino solo sobre el arrendatario, introduce una fisura en la solidaridad, por decirlo así, del sistema multipredial.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- No necesariamente, porque lo que va a implicar es que el dueño de la tierra que tiene el gravamen, que es el que ofrece la posibilidad de la tierra que va a ser regada, tendrá que establecer un contrato entre privados para dejar cubierto eso, como ocurre en otros negocios privados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Simplemente dejo la constancia de lo que yo entendía. No insisto en la copulación "y" por lo que dice el doctor Guerra. Me parecía buena cosa que no solo se notifique al deudor, sino también al dueño del predio, en el entendido de que era solidariamente responsable en el caso de que no pagara el titular de la renta.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Yo entiendo lo mismo. También entiendo lo que dice el doctor Guerra.

El propietario de la tierra que firmó el acuerdo con la sociedad o asociación que va a suministrar el riego, de la cual él no forma parte -estamos analizando el caso del dueño de un predio que será servido por un distrito de riego sin haber participado en la inversión de la obra de riego...

SEÑOR PRESIDENTE.- Ese es un tercero.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Podemos tener una situación en la que todos los socios de la sociedad sean usuarios del riego. En otra situación, hay una asociación de riego que hace la inversión, pero además, le vende el servicio de riego a un tercero; ese tercero otorga un gravamen porque es lo que da la garantía jurídica de que ese predio va a comprar servicio de riego, independientemente de quien sea el propietario; ese es el concepto de gravamen que introdujo el doctor Guerra. Ese predio, sea de quien sea, va a quedar con la obligación de cubrir, al menos, la tarifa fija. Se puede arrendar la tierra con derecho a agua, no a un tercero, sino a un cuarto, y ese cuarto adquiere un compromiso con el tercero, mediante un vínculo contractual que tendrán que formalizar como privados, pero nunca queda exonerado de la obligación del cumplimiento del contrato al que se obligó quien decidió poner el gravamen.

SEÑOR PRESIDENTE.- No tengo ninguna objeción con su planteamiento porque lo comparto. Lo que sucede es que el doctor Guerra me planteó una posición jurídica diferente.

Respecto del artículo 6º, quiero hacer una advertencia desde el ángulo de la seguridad del tráfico jurídico. Tenemos una Dirección General de Registros, donde se centralizan todas las inscripciones referentes a la propiedad -la constitución del gravamen va a inscribirse allí-, pero en el artículo 6º -que sustituye el artículo 15 de la Ley Nº 16.858-, se dice que las personerías se van a inscribir "en el registro que a este fin llevará el ministerio competente". Parecería que se refiere al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, pero la inscripción debería estar en la órbita de la Dirección General de Registros, del Ministerio de Educación y Cultura.

Quien va a hacer una escritura tiene que pedir la información registral. Entonces, es importante precisar cuál es el ministerio competente. Yo diría que es la Dirección General de Registros; no quiero que haya dos

posibilidades. De lo contrario, sería una complejidad terrible para la seguridad jurídica de quien va a comprar un predio.

SEÑORA GASPARINI (Karina).- Hoy por hoy, las sociedades agrarias de riego se inscriben en la Dinagua, en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este artículo establece que tanto las sociedades agrarias de riego como las asociaciones agrarias de riego se deben inscribir en el ministerio competente, que hoy sigue siendo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de Dinagua.

No corresponde la inscripción en la Dirección General de Registros porque por constituir una sociedad agraria de riego o una asociación agraria de riego no se está generando *per se* un derecho real sobre ningún inmueble, sino que es un requisito meramente para la constitución de estas asociaciones o sociedades.

SEÑOR PRESIDENTE.- No todas las que se inscriben en el Registro de Comercio son sociedades comerciales; sería bueno que, teniendo un fin comercial, fueran inscriptas en el Registro de Comercio. Estoy pensando en el tráfico jurídico de bienes.

En todo caso, le pido al ministro que tome en cuenta esto a los efectos de la reglamentación para seguridad del tráfico jurídico; no es necesario definir el ministerio competente en el texto de la ley. Lo que hacemos los escribanos al pedir información es dirigirnos a la Dirección General de Registros. No andamos paseando por cada una de las dependencias del Estado buscando información. No se puede hacer una inscripción en la Dinagua, otra en la Dinara y otra en la Dirección Forestal por algo referido a bosques; se hace con una inscripción de prenda de bosques en la Dirección General de Registros.

El último inciso del artículo 6º dice: "La responsabilidad de los miembros por las deudas sociales" -nos estamos refiriendo a las SAR o a las AAR- "será siempre limitada al monto de sus respectivos aportes." Esto sería como transformar a las sociedades o asociaciones en una suerte de SRL. Quisiera saber si esto no significa una limitación de estas sociedades para recibir eventuales créditos. Acá no hay aportes de inmuebles; estos son socios que aportan una cuota parte de capital.

Estoy mezclando lo jurídico con lo práctico pensando en la viabilidad posterior de la cuestión; ni siquiera pido que se responda ahora.

Siguiendo con el articulado, los artículos 7º y 8º no presentan inconvenientes.

El artículo 9º sustituye al artículo 21 de la Ley Nº 16.858, y refiere a la hidraulicidad, a la generación de energía. En el tercer inciso del artículo sustitutivo dice: "Todo proyecto de obra hidráulica que se presente a aprobación, deberá prever las condiciones en que será operada, a los efectos de prevenir afectaciones a la calidad de las aguas, tanto las retenidas" -o sea, las embalsadas- "como las del curso de agua". Cuando hablamos de cursos de agua, nos referimos tanto a aguas arriba como a aguas abajo. A efectos aclaratorios, para la historia de la sanción de la norma, corresponde decir que se tiene la posibilidad de regular aguas abajo, pero no aguas arriba. Aquí hay una responsabilidad de generar agua en cantidad y calidad suficiente; obviamente, quien riega tiene la posibilidad de regular aguas abajo, pero no aguas arriba. Aguas arriba es lo que recibe el que hace la obra; no puede hacerse responsable de la calidad del curso de agua de esas aguas.

En cuanto al artículo 10, que sustituye al artículo 22 de la Ley Nº 16.858, referido al gravamen, a pesar de su carácter sui géneris, concuerdo totalmente porque, de lo contrario, este sistema es inviable. Por más que en el norte es por embalses y no por sistemas de riego, como en mis pagos. Esto es algo para Rocha, Treinta y Tres y Lavalleja. Cuando se habla de la potencialidad de fraccionamiento de enajenación del inmueble que no afectará el gravamen existente, se está pensando en los sistemas de riego multiprediales creados al amparo de esta ley. Pero tenemos un conjunto de sistemas de riego multipredial nacidos antes de esta ley, cuya titularidad es diferente a la del campo que lo sostiene. En Rocha prácticamente todos los sistemas de riego -Ñapindá, Canelón, Sarandí, Coopar- son propiedad del que creó el sistema, estableció servidumbres de paso, obtiene el derecho del agua y pasa por una cantidad de predios sobre los cuales no tiene ninguna vinculación de dominio. En este caso, la solución es muy simple: alcanza con establecer que se trata de las parcelas afectadas en un sistema multipredial de riego creadas al amparo de esta ley. Si no, todos los sistemas de riego preexistentes, que tienen un titular diferente al del territorio, se verán obligados a un gravamen que va a complicar la situación de dos propiedades superpuestas.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- No se puede poner "al amparo de esta ley", porque la ley sigue siendo la Ley de Riego, que ampara todas las situaciones; se podría poner que fuera a partir de determinada fecha, de lo que se cree desde ahora en adelante.

A los sistemas que se establecieron en otro momento no se les impuso esta condición. Se hizo así porque se desarrollaron para un cultivo que sin agua no existe.

Aquí estamos generando condiciones que favorezca la inclusión del riego en rubros que toda la vida han existido sin el agua. Más temprano yo explicaba que este es un proyecto pensado en una lógica de riego suplementario y explicaba por qué no se riega en Uruguay. Omití decir que en Uruguay se riega algo, el arroz, que no puede ser de riego suplementario; es de riego obligatorio.

Es muy de recibo lo que plantea el señor presidente.

El primer inciso del artículo propuesto establece: " Las parcelas afectadas en un sistema multipredial de riego quedarán gravadas, con consentimiento expreso del propietario, con una obligación de pago para cubrir el costo fijo que se pactará de común acuerdo, el cual deberá comprender los servicios de almacenamiento, conducción y mantenimiento del sistema de riego".

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso está pensado para el caso en el que el propietario es el que construye el sistema. En todos los sistemas de riego del este -en el norte se tiene el sistema de embalse- tenemos una propiedad diferente del sistema de la tierra.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Esto está expresado de tal forma que no regiría con retroactividad para lo que ya existe. Me parece que eso es lo que pretende plantear el texto; tiene que haber un consentimiento contractual.

(Diálogos)

——Tal vez los sistemas de riego que se desarrollen en el futuro sigan siendo independientes. Acá estamos hablando de un modelo que se va a parecer bastante al del este; la obra de riego no tiene vinculación más que por el uso del suelo.

SEÑOR PRESIDENTE.- La exigencia del consentimiento expreso del propietario es lo que hace la diferencia con los sistemas previos.

SEÑORA GASPARINI (Karina).- Este tipo de gravamen se constituye en escritura pública y se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble. Entonces, además de tener un consentimiento expreso y que se pacta de común acuerdo, se instrumenta de determinada forma, por lo que tampoco entrarían los sistemas ya existentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- No hay inconveniente con los artículos 11, 12, 13 y 14. Voy a obviar el artículo 15 porque el planteo no es jurídico y tiene que ver con los beneficios tributarios.

Tampoco tengo observaciones para hacer respecto de los artículos 16 y 17.

El artículo 18 no estaba en el proyecto original y dice: "Los contratos de suministro de agua deberán inscribirse en el Registro de la Dirección Nacional de Aguas de acuerdo con lo establecido en el artículo 9º del Código de Aguas".

Aquí también planteo que en la reglamentación se centralice el registro o que prevea una inscripción supletoria en los registros públicos, de manera tal que surja en los contratos que se está gravando o beneficiando un predio y eso representa un valor económico o un gravamen a pagar.

En el artículo 19 no hay observaciones.

El primer inciso del artículo 20 dice: "Las obras hidráulicas que integran un Sistema de Riego Multipredial se consideran adscriptas a las parcelas en que se encuentren emplazadas, siguiendo al inmueble en cada transferencia de la propiedad. La afectación de tales obras deberá instrumentarse en escritura pública e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble".

Acá hago el mismo razonamiento. Si yo hiciera en algún sistema de riego existente alguna obra hidráulica y generara energía, parecería que se considera adscripta a las parcelas en que se encuentra emplazada. Se está hablando otra vez de sistemas de riego independientes de la propiedad de los dueños de los suelos por donde transcurre el sistema.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Este fue un aporte del doctor Enrique Guerra Daneri.

El segundo inciso de este artículo dice: "Constituye un deber territorial relativo a la propiedad del suelo categoría rural el uso adecuado, conservación y protección de las obras hidráulicas integradas a un Sistema de Riego Multipredial […]".

Me parece que cuando dice: "se consideran adscriptas a las parcelas en que se encuentren emplazadas, siguiendo al inmueble en cada transferencia de la propiedad", es bastante parecido a lo del gravamen. O sea, yo compro con derecho y obligación por el gravamen, pero también con derecho a riego y la obligación de mantener las infraestructuras existentes.

El argumento fue largamente debatido en la necesidad de incorporar a la norma, en ese proceso evolutivo -el doctor Guerra Daneri describió cómo ha venido avanzando la legislación del riego-, lo relativo al cuidado de las mejoras o de las infraestructuras de riego desde una perspectiva superior a la propiedad privada, hablando de los deberes territoriales.

SEÑORA GASPARINI (Karina).- En el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial, como explicaba el doctor Guerra Daneri, se crean diferentes instrumentos, entre ellos, el del deber territorial. Sería bueno establecerlo para cuidar esas obras hidráulicas que se hacen y no queden al libre albedrío de la persona que esté en tenencia de la tierra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les pido que analicen este artículo -se lo trasladaremos luego al doctor Guerra Daneri- porque, según la redacción que tiene, no se está hablando de consentimiento expreso del propietario, sino que se consideran adscriptas a la parcela. Tómenlo en cuenta para los sistemas de riego existentes.

Finalmente, voy a referirme al artículo 15, relativo a los beneficios fiscales. Está muy claro en lo referido al IRAE. Supongo que ustedes tienen las cifras del universo global de los propietarios rurales, de los cuales solo el 15 % o 20 % aportan IRAE; el 80 % restante aporta por Imeba. Los proyectos de los beneficios fiscales se nos van a achicar por ese lado. Además es necesario que todos los propietarios linderos de un sistema multipredial sean beneficiarios del IRAE.

Sé que llevó tiempo negociar esto con el señor ministro de Economía y Finanzas, pero debe haber alguna forma por la que se pueda hacer una devolución del IVA a los productores que tributan Imeba. Ese conjunto de estímulos fiscales que se quiere generar para favorecer el riego va a quedar cerrado porque los que contribuyen, los que pagan IRAE son muy pocos y, además, no son linderos. Entonces, si no generamos ninguna ventaja tributaria a los que pagan Imeba, vamos a dejar afuera a los medianos y pequeños productores y va a naufragar el intento de un beneficio tributario bien pensado. Si no encontramos alguna forma, aunque sea devolución de IVA en la ejecución de una obra a aquellos que tributan por Imeba, temo que el beneficio tributario como tal no va a poder cristalizar.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- La mayoría de los productores del país contribuyen mediante Imeba, pero más del 78 % de la producción nacional está bajo el régimen de tributación de IRAE. Me importa mucho que el mecanismo no deje afuera a los que son contribuyentes de Imeba, que generalmente son pequeños productores porque tienen un tope de UI 2.000.000, si no, pasan al IRAE ficto.

Los beneficios fiscales están pensados para quienes sean integrantes de las asociaciones o sociedades agrarias de riego, o asociaciones o sociedades agrarias de la Ley N° 17.777 -en la proporción en que participen-, pero no necesariamente de los regantes.

Una de las casuísticas que hemos enfrentado a lo largo de buena parte de nuestra vida profesional es que es muy difícil que se constituyan sociedades o asociaciones entre linderos con compromisos o adhesiones que tienen un plazo largo para amortizar este tipo de inversiones. Nos imaginamos que la mayor parte de estas

propuestas de creación de una infraestructura de riego que suministre ese servicio va a tener algunos inversores, que podrán o no ser productores agropecuarios, pero a muchos pequeños productores no les va a interesar ser socios de este sistema, pero sí tener acceso al servicio de riego. Estamos hablando de situaciones donde la incorporación del riego va a llevar a un aumento de la producción -estamos hablando de una agricultura que incorpora mayor cantidad de actividad, insumos de combustible, de lubricantes, de repuestos-, que puede tener dos efectos en el aumento de la recaudación, que se pueden dar en forma aislada o conjunta: acercarse al tope por el cual pasan de Imeba a IRAE- o, sin llegar al tope, hacer atractivo el cambio del sistema de Imeba al sistema de IRAE.

El señor presidente participó, junto con otros legisladores, en Colonia Valdense, y escuchó lo que yo le dije al gerente de la cooperativa. Sobre todo en algunas situaciones como las que estuvo atravesando el sector lechero -por suerte, los precios cambiaron y eso se empieza revertir, pero estuvieron trabajando a pérdida; hoy son muchos menos los que trabajan a pérdida, pero todavía quedan algunos, sobre todo los de menor productividad- y el sector arrocero -que en buena medida está trabajando a pérdida-, los productores contribuyentes de Imeba están dejando por el camino un pago importante de IVA, que no pueden descontar de su pérdida fiscal.

Esto excede la casuística del riego. Le he dicho a todas las agremiaciones de productores que tienen un trabajo importante que realizar a efectos de brindar un servicio a muchos productores, porque a ellos individualmente les resulta complejo llevar la contabilidad en una economía cada vez más formalizada. A mi modo de ver, se necesita un buen asesoramiento a la hora de decidir en qué sistema tributario funcionar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- No tengo objeciones con la redacción del articulado, pero me preocupaban los contribuyentes de Ameba.

Si bien concuerdo con la redacción jurídica, entiendo la mentalidad de quien está del otro lado. Se habla del ministerio competente o de la repartición competente. Eso permite que si un día cambia la institución, no hay que modificar el texto de la norma, pero al administrado le genera la duda de cuál es la autoridad competente. Por lo tanto, sería muy bueno que la reglamentación fuera muy precisa, a efectos de no dejar dudas.

Los trámites siempre son complejos. Uno tiene que ir a Dinara, a Dinama, a Dinagua, al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, por una cosa u otra y esto, obviamente, genera una complicación. Por lo tanto, pediría que la reglamentación sea muy precisa en la determinación de las competencias.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Nosotros tenemos un compromiso con la ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en cuanto a que, paralelamente al procesamiento de la aprobación del proyecto de ley, se vaya definiendo la reglamentación. Esto permite ganar tiempo, al no tener que esperar a que se apruebe la ley para estudiar la reglamentación y, por otra parte, al redactarla uno advierte cualquier dificultad existente. Hay un equipo trabajando en esto en el marco de la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático, que tiene como uno de sus objetivos dar una visión transversal en todos estos temas.

No sé por qué razón se pone "ministerio competente", en lugar de decir el ministerio tal.

SEÑOR PRESIDENTE.- Inclusive, no es muy congruente, porque en algunos artículos se dice tal repartición, tal autoridad, tal registro, y en otros se habla del organismo competente. Si la filosofía es que sea el organismo competente, que en todos los artículos se haga referencia a los organismos competentes; de lo contrario, se deberían poner todos los nombres, porque para el usuario es más complejo.

SEÑOR CASTAINGDEBAT (Armando).- Hay un compromiso político de aprobar este proyecto de ley, pero no va a ser sencillo que sea en setiembre.

Considero que sería bueno que para la próxima reunión contemos con el aporte jurídico y con la reglamentación que se va a aplicar, auque sea informalmente, porque todos queremos que esto salga cuanto antes.

SEÑOR PRESIDENTE.- En la próxima reunión aprobaríamos el proyecto de ley en general, y hay catorce o quince artículos a los que podemos dar aprobación.

Resumo los ajustes a hacer en lo referido a nacionales y extranjeros; en la responsabilidad limitada por las deudas sociales de los integrantes de las asociaciones y sociedades de riego del artículo 6º; el cambio en el artículo 9º, que se refiere a la calidad de los cursos de agua, donde debería decir "aguas abajo", y pedimos que se profundice en el artículo 20 porque aquí no tenemos el consentimiento del propietario -que sí tenemos en el artículo 10- y liga al predio del sistema de riego en caso de generar energía eléctrica.

SEÑORA HILL (Mariana).- El espíritu del artículo 20 es que aunque una persona no sea regante, si está geográficamente dentro de un sistema y tiene un canal que pasa por su campo, tiene el deber territorial de no romperlo. Esta debe ser una acción por buena vecindad.

SEÑOR PRESIDENTE.- El problema es que las obras hidráulicas se consideran adscriptas al predio. Esto no correspondería.

Quiero que sepa el señor ministro que me dediqué a hacer un estudio minucioso de todos estos aspectos y tratar de contribuir con espíritu creativo a fin de evitar problemas a futuro.

SEÑOR MINISTRO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA.- Se agradece porque no tiene sentido aprobar una norma que después no funcione.

Uno de los temas que dio bastante discusión fue el de la suspensión del servicio de riego, y creo que fue la razón fundamental por la cual, en veinte años de existencia de la ley de riego, nunca hubo ninguna sociedad de riego: nadie se va a asociar en una sociedad en la que si uno no paga no le pueden cortar el servicio; hasta OSE corta el agua si uno no paga. ¿Quién va a invertir a riesgo si esto no existe?

Agradecemos todas las contribuciones. Nos preocupan los tiempos y definir la mejor forma de funcionar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión agradece su presencia.

Se levanta la reunión.